

Bruxelles, 3. lipnja 2024.
(OR. en)

10683/24

Međuinstitucijski predmet:
2024/0125(NLE)

COSCE 2
COEST 343
RELEX 754
JAI 942
COJUR 56

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	30. svibnja 2024.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2024) 224 final
Predmet:	Prijedlog ODLUKE VIJEĆA o stajalištu koje treba zauzeti u ime Unije u tijelima Vijeća Europe o promjeni statusa Europske unije iz pridružene članice u sudionicu Proširenog djelomičnog sporazuma o Registru štete uzrokovane agresijom Ruske Federacije na Ukrajinu

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2024) 224 final.

Priloženo: COM(2024) 224 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 30.5.2024.
COM(2024) 224 final

2024/0125 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

**o stajalištu koje treba zauzeti u ime Unije u tijelima Vijeća Europe o promjeni statusa
Europske unije iz pridružene članice u sudionicu Proširenog djelomičnog sporazuma o
Registru štete uzrokovane agresijom Ruske Federacije na Ukrajinu**

OBRAZLOŽENJE

Ovaj se prijedlog odnosi na promjenu statusa Europske unije iz pridružene članice u sudionicu Proširenog djelomičnog sporazuma o Registru štete uzrokovane agresijom Ruske Federacije na Ukrajinu („Registar štete” ili „Registar”).

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Odbor ministara Vijeća Europe donio je 12. svibnja 2023. Rezoluciju o uspostavi Proširenog djelomičnog sporazuma o Registru štete uzrokovane agresijom Ruske Federacije na Ukrajinu¹.

Registar štete služi kao dokumentirani oblik evidencije dokaza i informacija o zahtjevima za naknadu štete, gubitaka ili ozljeda koje su pretrpjele sve pogođene fizičke i pravne osobe, uključujući ukrajinsku državu, i koji su prouzročeni međunarodno protupravnim djelovanjem Ruske Federacije u Ukrajini i protiv nje počevši od 24. veljače 2022.

Zbog vremenskih ograničenja uoči četvrtog sastanka na vrhu Vijeća Europe održanog 16. i 17. svibnja 2023. u Reykjaviku, na kojem je najavljena uspostava Registra štete, jedini način na koji je Unija mogla postati članica osnivačica Registra štete bio je pristupiti Proširenom djelomičnom sporazumu kao pridružena članica u skladu s člankom 4. stavkom 2. Statuta navedenog proširenog djelomičnog sporazuma.

U tu je svrhu Komisija 11. svibnja 2023., nakon odluke Vijeća o politikama kojom se podupire takav potez², donijela odluku u skladu s člankom 220. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) kako bi ovlastila predsjednicu Komisije da glavnu tajnicu Vijeća Europe obavijesti o namjeri Unije da pristupi Proširenom djelomičnom sporazumu o Registru štete u prvom koraku kao pridružena članica osnivačica³. Sudjelovanje Unije kao pridružene članice u Proširenom djelomičnom sporazumu nije stvorilo, niti je trebalo stvoriti, pravne obveze za Uniju u skladu s međunarodnim pravom.

Od danas se, osim Unije, u Registar štete pridružilo 43 država, njih 40 kao sudionice⁴, uključujući 26 država članica⁵, i njih tri kao pridružene članice⁶.

U skladu s člankom 5. stavkom 7. Statuta registra štete pridruženi članovi koji uplaćuju dobrovoljne doprinose u Registar u iznosu jednakom iznosu koji bi morali platiti da su sudionici imaju sva prava sudionika tijekom financijske godine za koju su uplatili doprinose. Unija je već uplatila dobrovoljni doprinos u iznosu od 1 milijuna EUR za 2023. i obvezala se

¹ Rezolucija CM/Res(2023)3 o uspostavi Proširenog djelomičnog sporazuma o Registru štete uzrokovane agresijom Ruske Federacije na Ukrajinu (koju je donio Odbor ministara 12. svibnja 2023. na 1466. sastanku zamjenika ministara).

² Napomena 9016/23 o točki I/A, 5. svibnja 2023.

³ C(2023) 3241, 11.5.2023.

⁴ Albanija, Andora, Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Crna Gora, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Gruzija, Grčka, Hrvatska, Irska, Island, Italija, Latvija, Lihtenštajn, Litva, Luksemburg, Malta, Monako, Nizozemska, Njemačka, Norveška, Poljska, Portugal, Republika Moldova, Rumunjska, San Marino, Sjeverna Makedonija, Slovačka Republika, Slovenija, Španjolska, Švedska, Švicarska, Ukrajina i Ujedinjena Kraljevina.

⁵ Mađarska se nije pridružila Registru štete.

⁶ Kanada, Japan i Sjedinjene Američke Države.

uplatiti preporučeni godišnji doprinosi za 2024. Stoga ona trenutačno uživa sva prava koja sudionici imaju.

Uzimajući u obzir interes Unije da osigura da Ruska Federacija snosi pravne posljedice svojeg međunarodno protupravnog djelovanja i s obzirom na to da je uspostava Registra štete važan prvi korak u osiguravanju pravodobne naknade žrtvama, sada je primjereno promijeniti status Unije u Proširenom djelomičnom sporazumu iz pridružene članice u sudionicu i tako ponovno istaknuti čvrstu predanost Unije djelovanju Registra, među ostalim i plaćanjem obveznog godišnjeg doprinosa.

Promjena statusa ne bi bila samo politički značajna za Registar štete, nego bi imala i praktičnu korist jer bi omogućila financijsku stabilnost registra na temelju jamčenja obveznog financijskog doprinosa Unije.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Promjena statusa Unije u Proširenom djelomičnom sporazumu o Registru štete dosljedna je s predanošću Unije da osigura da se šteta uzrokovana agresijom Ruske Federacije na Ukrajinu i drugim kršenjima međunarodnog prava na odgovarajući način nadoknadi, što je već dokazano ranim sudjelovanjem Unije u ulozi pridružene članice osnivačice u tom proširenom djelomičnom sporazumu. U Odluci Komisije od 11. svibnja 2023., u kojoj je predsjednica Komisije ovlaštena obavijestiti glavnu tajnicu Vijeća Europe o namjeri Unije da se pridruži Registru štete iz Proširenog djelomičnog sporazuma kao pridružena članica, već je potvrđeno da bi taj status trebao biti samo prvi korak u sudjelovanju Unije u Proširenom djelomičnom sporazumu.

Nadalje, promjenom statusa Unije u sudionicu u Registru štete dopunjuje se nekoliko inicijativa poduzetih na europskoj razini od kraja veljače 2022. kojima se nastoji osigurati da Ruska Federacija snosi odgovornost za agresivni rat protiv Ukrajine i da se pojedinci odgovorni za međunarodne zločine počinjene u Ukrajini i protiv nje privedu pravdi. Primjer takve inicijative je osnivanje Međunarodnog centra za kazneni progon zločina agresije protiv Ukrajine pri Eurojustu. Ovaj je prijedlog isto tako u skladu sa sudjelovanjem Unije u različitim forumima i strukturama kojima je cilj jačati suradnju među nacionalnim nadležnim tijelima koja istražuju međunarodne zločine počinjene u Ukrajini i protiv nje i osigurati da takvi zločini ne prođu nekažnjeno, kao što su skupina za dijalog i savjetodavna skupina za najteže zločine.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Unijina nepokolebljiva potpora Ukrajini odražava zajedničku predanost demokratskim načelima i zaštiti međunarodnog poretka utemeljenog na pravilima, kao i zaštiti mira u Europi. Ovaj je prijedlog stoga u skladu s drugim politikama Unije kojima se nastoji zaštititi međunarodni poredak i mir u Europi, posebno u kontekstu trenutačnog agresivnog rata protiv Ukrajine. Konkretno, Unija je donijela dosad nezabilježene mjere ograničavanja protiv Ruske Federacije kako bi povećala troškove njezinog nezakonitog djelovanja i kako bi ograničila njezinu sposobnost za nastavak agresivnog rata. Kako bi poboljšala provedbu tih mjera ograničavanja, Unija je, među ostalim, osnovala radnu skupinu za zamrzavanje i privremeno oduzimanje imovine i donijela direktivu kojom se usklađuju definicija mjera ograničavanja Unije i kaznene sankcije za njihovo kršenje⁷. Komisija je imenovala izaslanika EU-a za sankcije radi osiguravanja stalnih rasprava s trećim zemljama na visokoj razini kako bi se

⁷ Direktiva (EU) 2024/... Europskog parlamenta i Vijeća od... o definiciji kaznenih djela i sankcija za kršenje Unijinih mjera ograničavanja i izmjeni Direktive (EU) 2018/1673 (još nije objavljena).

spriječilo izbjegavanje ili zaobilaženje mjera ograničavanja Unije i objavila je smjernice o tumačenju relevantnih pravila Unije o tom pitanju za nacionalna tijela i privatne subjekte.

Nadalje, sudjelovanje Unije u Proširenom djelomičnom sporazumu o Registru štete u skladu je s dugogodišnjom suradnjom Unije i Vijeća Europe u području ljudskih prava i temeljnih sloboda, demokracije i vladavine prava.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Člankom 218. stavkom 9. UFEU-a predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.

Treba napomenuti da je u Uredbi (EU) 2024/792 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. veljače 2024. o uspostavi Instrumenta za Ukrajinu⁸ već predviđena pravna osnova za doprinos Unije Registru štete.

Materijalnopravna osnova prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili elementa te ako se može utvrditi da je jedan od ta dva cilja ili elementa glavni, a drugi samo sporedan, pravni akt mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi, naime onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element. Ovaj prijedlog ima jedan glavni cilj, a to je suradnja Unije s Registrom štete uspostavljena unutar institucionalnog okvira Vijeća Europe. Registar štete ima ključnu ulogu u podupiranju i provedbi međunarodnog pravosuđa u Ukrajini jer predstavlja prvi korak prema međunarodnom mehanizmu za naknadu štete žrtvama agresije Ruske Federacije na Ukrajinu. Ta inicijativa provodi se u okviru načela i ciljeva vanjskog djelovanja Unije, posebno u vezi s njezinom obvezom da osigura da Ruska Federacija u potpunosti snosi odgovornost za agresivni rat protiv Ukrajine. Stoga materijalnopravnu osnovu ovog Prijedloga čini članak 212. UFEU-a.

Ovaj se prijedlog stoga temelji na članku 212. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

• Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)

U skladu s člankom 3. stavkom 2. UFEU-a suradnja između Unije i Registra štete i članstvo Unije u Proširenom djelomičnom sporazumu o Registru štete koje iz toga proizlazi u isključivoj su vanjskoj nadležnosti Unije. Stoga ovaj prijedlog ne podliježe provjeri supsidijarnosti.

• Proporcionalnost

Ciljevi Unije u pogledu ovog prijedloga kako su prethodno navedeni mogu se ostvariti samo ako Unija kao sudionica sklopi obvezujući međunarodni sporazum kojim se predviđa obveza dugoročnog plaćanja obveznog godišnjeg doprinosa.

• Odabir instrumenta

⁸ Uredba (EU) 2024/792 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. veljače 2024. o uspostavi Instrumenta za Ukrajinu, SL L, 2024/792, 29.2.2024.

Sudjelovanje u Proširenom djelomičnom sporazumu o Registru štete, s obzirom na njegovu opću strukturu i obvezujući jezik, proizvodi pravne učinke te je stoga stajalište Unije potrebno utvrditi odlukom Vijeća na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a. Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- **Ex post evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Nije primjenjivo.

- **Savjetovanja s dionicima**

Nije primjenjivo.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Nije primjenjivo.

- **Procjena učinka**

Nije primjenjivo.

- **Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

Nije primjenjivo.

- **Temeljna prava**

Agresija Ruske Federacije na Ukrajinu kršenje je međunarodnog prava i već je prouzročila veliku štetu Ukrajini i ukrajinskom stanovništvu. Cilj je ovog prijedloga ojačati predanost Unije osiguravanju toga da se putem Registra štete takva šteta može na odgovarajući način nadoknaditi, uključujući štetu koju Ruska Federacija uzrokuje kršenjem temeljnih prava kao što su pravo na život, integritet osobe i imovinu, kao i zabrane mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Status Unije kao sudionice Proširenog djelomičnog sporazuma o Registru štete od nje zahtijeva financijsku obvezu plaćanja obveznog godišnjeg doprinosa.

U skladu s člankom 10. stavkom 3. Statuta registra štete iznos obveznih godišnjih doprinosa sudionika i iznos preporučenih dobrovoljnih doprinosa pridruženih članova temelje se na kriterijima za određivanje udjela godišnje ljestvice doprinosa općem proračunu Vijeća Europe.

Registar se uspostavlja za početno razdoblje od tri godine u skladu s Rezolucijom o uspostavi Proširenog djelomičnog sporazuma o Registru štete. Preispitivanje funkcioniranja registra, s ciljem razmatranja nastavka njegova rada, predviđeno je do kraja početnog razdoblja od tri godine, tj. do svibnja 2026.

U Uredbi (EU) 2024/792 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. veljače 2024. o uspostavi Instrumenta za Ukrajinu⁹ već je predviđena pravna osnova za doprinos Unije Registru štete. Na temelju ciljeva utvrđenih u Uredbi (EU) 2024/792, a posebno pomoći iz poglavlja V., članka 34. stavka 3. Uredbe (EU) 2024/792 predviđa se sljedeće: „Pomoć na temelju ovog poglavlja služi i za jačanje kapaciteta za sprečavanje sukoba, izgradnju mira i rješavanje potreba prije i poslije krize, među ostalim mjerama i postupcima za izgradnju povjerenja kojima se promiču pravda, traženje istine, sveobuhvatna rehabilitacija nakon sukoba za uključivo, miroljubivo društvo kao i prikupljanje dokaza o zločinima počinjenima tijekom rata. Na temelju ovog poglavlja može se osigurati financiranje inicijativa i tijela uključenih u podupiranje i izvršenje međunarodne pravde u Ukrajini.” Stoga, s obzirom na to da je cilj Proširenog djelomičnog sporazuma o Registru štete izvršenje međunarodne pravde u Ukrajini doprinosom mehanizmu kojim će se nadoknaditi šteta koju su pretrpjeli Ukrajina i njezino stanovništvo i koju je Ruska Federacija uzrokovala kršenjem međunarodnog prava, u članku 34. stavku 3. Uredbe (EU) 2024/792 predviđa se odgovarajuća pravna osnova na temelju koje Unija može dati svoj financijski doprinos Proširenom djelomičnom sporazumu o Registru štete.

Proračunska linija kojom bi se obuhvatili ti troškovi bila bi linija 16 06 03 01 – Pomoć za pristupanje Uniji i druge mjere, u kojoj se u napomenama o relativnom proračunu objašnjava da će ova stavka „obuhvaćati i potporu za [...] druge mjere koje nadopunjuju djelovanje EU-a, kao što su mehanizmi odgovornosti za agresivni rat Rusije”.

Kad je riječ o načinu provedbe, članak 239. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije¹⁰, koji Uniji omogućuje plaćanje članarina tijelima čija je Unija članica, primjenjuje se na obvezni doprinos Unije Registru i već je primijenjen za uplatu dobrovoljnog doprinosa Unije registru za 2023.

Konferencija sudionika Registra štete donijela je 16. studenog 2023. godišnji proračun za 2024. Doprinos Unije za 2024. utvrđen je u iznosu od 845 863 71 EUR i Uniji je upućen odgovarajući poziv za dodjelu doprinosa. Doprinos bi trebalo platiti prije 1. srpnja 2024. u skladu s prethodno navedenim modalitetima.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Nije primjenjivo.

- **Dokumenti s objašnjenjima (za direktive)**

Nije primjenjivo.

⁹ Uredba (EU) 2024/792 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. veljače 2024. o uspostavi Instrumenta za Ukrajinu, SL L, 2024/792, 29.2.2024.

¹⁰ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012, SL L 193, 30.7.2018.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba Prijedloga**

Članak 1. sadržava stajalište koje treba zauzeti u ime Unije o promjeni statusa Unije iz pridružene članice u sudionicu Proširenog djelomičnog sporazuma o Registru štete.

U članku 2. predviđa se stupanje na snagu odluke.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Unije u tijelima Vijeća Europe o promjeni statusa Europske unije iz pridružene članice u sudionicu Proširenog djelomičnog sporazuma o Registru štete uzrokovane agresijom Ruske Federacije na Ukrajinu

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 212. u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Opća skupština Ujedinjenih naroda donijela je 14. studenog 2022. rezoluciju u kojoj se prepoznaje potreba za uspostavom međunarodnog mehanizma za naknadu štete, gubitaka ili ozljeda koji proizlaze iz međunarodno protupravnih radnji Ruske Federacije protiv Ukrajine. U Rezoluciji se nadalje preporučuje da države članice, u suradnji s Ukrajinom, uspostave međunarodni registar štete u kojemu bi se evidentirali relevantni dokazi i informacije o zahtjevima za naknade.
- (2) Odbor ministara Vijeća Europe donio je 12. svibnja 2023. Rezoluciju o uspostavi Proširenog djelomičnog sporazuma o Registru štete uzrokovane agresijom Ruske Federacije na Ukrajinu.
- (3) Registar štete trebao bi služiti kao dokumentirani oblik evidencije dokaza i informacija o zahtjevima koji se odnose na štetu, gubitke ili ozljede koje su pretrpjele sve pogođene fizičke i pravne osobe, uključujući ukrajinsku državu, i koji su prouzročeni međunarodno protupravnim djelovanjem Ruske Federacije u Ukrajini i protiv nje počevši od 24. veljače 2022.
- (4) Unija je pristupila Proširenom djelomičnom sporazumu o Registru štete kao pridružena članica osnivačica Odlukom Komisije donesenom 11. svibnja 2023. u skladu s člankom 220. UFEU-a i istog je dana o tome obavijestila glavnu tajnicu Vijeća Europe. Prije donošenja Odluke o sudjelovanju Unije kao pridružene članice osnivačice u Registru štete Komisija se o tome savjetovala s Vijećem, koje je politički podržalo tu odluku.
- (5) U Odluci Komisije od 11. svibnja 2023., kojom je Unija pristupila Proširenom djelomičnom sporazumu o Registru štete, već je potvrđeno da je status Unije kao pridružene članice trebao biti samo prvi korak u sudjelovanju Unije u navedenom proširenom djelomičnom sporazumu.
- (6) Europski parlament i Vijeće donijeli su 29. veljače 2024. Uredbu (EU) 2024/792 o uspostavi Instrumenta za Ukrajinu, kojom su suzakonodavci, među ostalim, osigurali pravnu osnovu za financiranje inicijativa i tijela uključenih u podupiranje i izvršenje međunarodne pravde u Ukrajini.

- (7) S obzirom na interes Unije da osigura da Ruska Federacija snosi pravne posljedice svojeg međunarodno protupravnog djelovanja protiv Ukrajine, uključujući obvezu naknade bilo kakve štete, gubitaka i ozljeda uzrokovanih tim djelovanjem, interes Unije za ponovno isticanje njezine čvrste predanosti za sudjelovanje u Registru štete, kao i njezin interes za uživanje svih prava kao sudionice, primjereno je promijeniti status Unije u Proširenog djelomičnog sporazumu o Registru štete iz pridružene članice u sudionicu.
- (8) Sudionici Proširenog djelomičnog sporazuma o Registru štete obvezni su uplaćivati obvezni godišnji doprinos u Registar štete. Unija bi to plaćanje trebala izvršiti u skladu s relevantnim odredbama Uredbe (EU) 2024/792 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. veljače 2024. o uspostavi Instrumenta za Ukrajinu,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije jest da treba poslati obavijest o promjeni statusa Unije iz pridružene članice u sudionicu Proširenog djelomičnog sporazuma o Registru štete uzrokovane agresijom Ruske Federacije na Ukrajinu.

Članak 2.

Ova Odluka stupa na snagu na dan donošenja.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednica*